

La CEE negocia con Franco. Posturas y debates comunitarios frente a la negociación de un acuerdo con la España franquista (1962–1970)

Víctor Fernández Soriano

Institut d'Études Européennes

Université Libre de Bruxelles (Bruselas)

El 9 de febrero de 1962, el gobierno franquista español consignó a la CEE una carta firmada por el ministro de Asuntos Exteriores, Fernando María Castiella, en la que solicitaba una apertura de negociaciones en vista de una *«asociación susceptible de llegar en su día a la plena integración después de salvar las etapas indispensables para que la economía española pueda alinearse con las condiciones del Mercado Común»*¹. La candidatura española venía así a sumarse a la de otros estados europeos no comunitarios, que en los meses precedentes habían enviado solicitudes parecidas: Irlanda, Reino Unido, Dinamarca y Noruega en la perspectiva de una adhesión y los tres neutrales (Suecia, Suiza y Austria) en la de una asociación. Asimismo, aspiraba a obtener un tipo de acuerdo similar al que ya había sido concluido con Grecia y al que entonces estaba siendo negociado con Turquía. No obstante, la solicitud española presentaba una novedad notable con respecto a las anteriores: era la primera vez que la demanda provenía de un régimen dictatorial. Un régimen que además entrañaba una percepción muy negativa en la memoria de muchos europeos, para quienes la Guerra Civil española había supuesto el primer gran enfrentamiento contra el fascismo y la antesala de la IIª Guerra Mundial en Europa. Por todo ello, la solicitud española habría de suscitar cierta polémica. Una polémica que se traduciría en un debate político que, con mayor o menor intensidad, aparece reflejado en la opinión pública de los estados miembros y fue también trasladado a varios parlamentos europeos. Es un debate que tuvo, como bien es sabido, una significación destacada para los medios del antifranquismo, muy especialmente para los núcleos del exilio, en virtud del Congreso de Múnich de junio de 1962. Sin embargo, también podemos afirmar que los ecos de estas discusiones influyeron en la política de la CEE, dado que suscitaron por primera vez cuestiones que habrían de tener un largo desarrollo posterior, como la de la “condicionalidad política”, contribuyendo a la configuración de una política exterior comunitaria.

¹ CASTIELLA, Fernando M^a. Carta de solicitud de negociaciones a la CEE. 9 de febrero de 1962, Madrid. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 26/1969 667/1.

La llegada de la petición española de 1962 impulsó en cierto modo el proceso de definición no sólo de una política exterior de la CEE, sino implícitamente también de las bases democráticas y en materia de derechos fundamentales de la propia Comunidad, las cuales no habían sido definidas en el Tratado de Roma. Daniel C. Thomas argumenta que el debate iniciado en los medios comunitarios a raíz de la solicitud española contribuyó al proceso de “constitucionalización” de la hoy Unión Europea², esto es, a la conformación de un principio jurídico de ordenamiento democrático, que en un estado de derecho estaría enmarcado dentro de la legalidad constitucional. Dicho proceso no produjo, obviamente, resultados inmediatos. El Tratado de Roma, base del derecho originario de la CEE, se limitaba a mencionar, en la última línea de su preámbulo, la existencia de un ideal de «defensa de la paz y la libertad» e invitaba «a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo [el de los estados miembros]»³. Un “ideal” es, no obstante, una fórmula jurídica imprecisa. Algunos juristas lo han interpretado como un “recordatorio” o incluso como una “condición no escrita”, que aludiría, desde una perspectiva neofuncionalista, a una serie de reglas no escritas de la Comunidad, derivadas del derecho constitucional de sus estados miembros⁴. En la práctica, se entendía probablemente que este tipo de cuestiones habrían de ser asumidas por el derecho derivado y la jurisprudencia comunitarios, a la espera de una mayor definición política de la propia CEE desde las bases del intergubernamentalismo. Asimismo, ha de tenerse en cuenta la importancia capital del Consejo de Europa en esta materia, el cual, en tanto que autor de la Convención Europa de Derechos Humanos de 1953 y organismo del que dependía la Corte Europea de Derechos Humanos, creada en 1959, era la auténtica jurisdicción transeuropea competente en la defensa de una legalidad democrática. La hoy Unión Europea necesitó, pues, de algún tiempo antes de poder fijar unos criterios explícitos democráticos y de respeto de los Derechos Humanos como base constituyente propia. El primer texto oficial que asumió este principio de forma manifiesta fue la Declaración común de Luxemburgo de abril de 1977⁵, precedente de los Criterios de Copenhague de junio de 1993. No obstante, su inclusión definitiva en el derecho originario de

² THOMAS, Daniel C. “Constitutionalization through Enlargement: the Contested Origins of the EU’s Democratic Identity”, *Journal of European Public Policy*, 13:8, 2006, 1190–1210.

³ Para la lectura de los tratados de la Unión Europea, consultar <www.ena.lu> (*European Navigator*, sitio web del *Centre Virtuel de la Connaissance sur l’Europe* de Luxemburgo).

⁴ REUTER, Paul. “Articles 1 et 2” en CONSTANTINESCO, Vlad *et al.* (ed.). *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article*. París: Economica, 1992, 16–19.

⁵ “Déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les droits fondamentaux du 5 avril 1977” en *Union européenne, Recueil des traités*, t. I, vol. I. Luxemburgo: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, 987.

la Unión Europea no se produciría hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en mayo de 1999.

El debate político europeo desencadenado a raíz de la solicitud española de negociaciones enviada a la CEE en 1962 es un asunto en cierto modo olvidado hoy en día, pero que, sin embargo, suscitó un interés determinado y tuvo su reflejo en la opinión pública europea de los años 60. Desde hacía tiempo, las noticias que, en torno a la represión y a la situación política y social general, provenían de España contaban con un seguimiento habitual en la prensa occidental. Por eso, lo que entonces se aludió como “la integración de España en el Mercado Común” recibió un tratamiento análogo en ésta. Como muestra de ello, baste echar un vistazo a las ediciones de los principales periódicos europeos de los días posteriores al envío de la primera solicitud de negociaciones en febrero de 1962 ó a la reunión de los principales exponentes de la oposición española con motivo del Congreso del Movimiento Europeo en Múnich, en junio del mismo año, cuyo fin fue precisamente el de debatir sobre esta cuestión⁶. Las razones de tal “olvido” son variadas. En primer lugar, no era, claro está, una cuestión prioritaria en la agenda de la CEE, acuciada en aquellos años por la configuración de su propio entramado técnico e institucional: la puesta en marcha del Mercado Común y, a partir de 1962, también de la PAC, así como la definición política de los propios organismos comunitarios, razón esta que precipitaría las crisis que, en 1963 y en 1965, lastrarían el propio despegue de la Comunidad.

En este contexto ya de por sí complejo, la candidatura española suscitaba demasiados planteamientos políticos como para que los Seis se pronunciaran conjunta y abiertamente sobre ella. No hay que perder de vista que en aquellos años la CEE respondía a una concepción esencialmente macroeconómica y técnica, de la que derivaban determinados asuntos sociales, y con un potencial político que quedaba esbozado a la espera de un desarrollo ulterior. Es así cómo se entiende el tipo de tratamiento que, a tenor de la documentación de archivo, parecía ser el predominante, al menos en las primeras décadas de andadura de la CEE, en los textos comunitarios. Esto es especialmente válido para la documentación emanada de los dos órganos de decisión de la CEE, a saber, la Comisión y el Consejo de Ministros, en cuyas deliberaciones oficiales se eludía casi sistemáticamente cualquier apreciación de contenido expresamente político, mientras que se concedía particular importancia al dictamen de los expertos, ello es, a informes, balances, estudios,

⁶ “L’Espagne aux portes du Marché commun”. *Le Monde*, 11–12 de febrero de 1962, 1; SCHULZ, Werner. “Spanien ist es Ernst mit der Europapolitik”, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 12 de febrero de 1962, 2; “Spain wants to come into the Market”, *The Times*, 10 de febrero de 1962, 8; “L’Espagne franquiste veut s’associer au Marché commun”, *Le Peuple*, 10–11 de febrero de 1962, 5.

proyectos, datos estadísticos, etc. En verdad, esto no quiere decir, como bien sabemos, que los asuntos políticos estuvieran ausentes de los debates en el Consejo o en la Comisión, sino que éstos estaban estrechamente vinculados a la propia política de cada país miembro y en las discusiones comunitarias recibían un tratamiento de confidencialidad. Por eso, todos los interrogantes planteados por la candidatura española de 1962, aun teniendo una presencia notable en la opinión pública de la época, deben ser rastreados en los archivos comunitarios entre una cantidad ingente de documentación técnica. Dicho tratamiento es una de las razones por las que este tema apenas ha sido objeto de análisis en materia de lo que hoy llamamos “estudios europeos”, ya que cuando el debate en torno a la solicitud española terminó siendo eclipsado en la opinión pública por otros como la propia evolución interna de la situación política en España, acabó perdiendo vigencia institucional. De ahí también que los estudios que tratan sobre la configuración de una política exterior comunitaria tiendan a comenzar con el golpe de los coroneles en Grecia en abril de 1967, omitiendo los años previos.

¿A qué motivaciones respondía la solicitud española de 1962? Existen varios condicionantes que contribuyen a explicarla en su contexto, como sería el caso, sin ir más lejos, de los factores diplomáticos: se trataría de una maniobra destinada a garantizar que no se volviera a producir un aislamiento internacional comparable al que había tenido lugar tras el fin de la IIª Guerra Mundial, entre 1946 y 1950⁷. Tal maniobra vendría además a colmar un proceso iniciado en la década de 1950, por el cual la España franquista acabó contando con una representación en los principales organismos internacionales (UNESCO, ONU, FMI, Banco Mundial, OCDE, etc.), a la espera de un eventual ingreso en la OTAN, entonces bloqueado por países como Noruega⁸. Por otro lado, se trataría igualmente de una operación de “alta política” a largo o medio plazo⁹: esto explicaría en parte la retórica recalcadamente europeísta que las autoridades españolas empleaban en sus escritos oficiales destinados a la CEE, en verdad muy dudosa, al provenir de un régimen rotundamente nacionalista como era el franquista. Dicho todo ello y no obstante, la motivación principal que empujaba al gobierno español a solicitar un ingreso de pleno derecho en la CEE era de naturaleza fundamentalmente económica. El ambicioso paquete de reformas emprendido por los tecnócratas llegados al gobierno en 1957, materializado en el Plan de Estabilización de Navarro Rubio aprobado en 1959, el cual aspiraba a transformar la economía española desde

⁷ TROUVÉ, Matthieu. *L'Espagne et l'Europe. De la dictature de Franco à l'Union Européenne*. Bruselas: PIE Peter Lang, 2008, p. 47.

⁸ MARQUINA BARRIO, Antonio. *España en la política de seguridad occidental, 1939–1986*. Madrid: Ejército español, 1986, p. 765.

⁹ MORENO JUSTE, Antonio. *Franquismo y construcción europea (1951–1962). Anhelos, necesidad y realidad de la aproximación a Europa*. Madrid: Tecnos, 1998, p. 228.

una perspectiva aperturista y liberalizadora, requería una fuerte interdependencia del exterior en clave de inversiones extranjeras y de saneamiento de la balanza comercial. Después de un período de indecisión entre un acercamiento a la EFTA o una aproximación a la CEE, las autoridades españolas optaron por lo segundo¹⁰. La razón era clara: ya en 1960, las exportaciones hacia la CEE representaban en torno al 48% del total de exportaciones españolas, mientras las importaciones de ésta representaban casi el 36% del total, según datos entonces manejados por la Comisión Europea¹¹. Por último, existe otro aspecto derivado de lo anteriormente expuesto, que ilustra igualmente las motivaciones de la solicitud española: el régimen franquista interpretaba el desarrollo económico de los primeros 60 también en clave ideológica, como fuente de legitimidad política¹², lo que lo movía a desplegar tantos esfuerzos como fuera posible para obtener un reconocimiento en calidad de interlocutor válido por parte de los países occidentales, así como la homologación de su pretendida “democracia orgánica” con las democracias parlamentarias.

Por su parte, las autoridades franquistas no dudaron en explotar las lagunas jurídicas del Tratado de Roma en lo que se refiere a la definición de criterios democráticos para la CEE, según lo expuesto más arriba. Por eso, se decantaron por pedir un acuerdo de asociación susceptible de evolucionar hacia una adhesión a medio término. En efecto, tampoco los artículos del Tratado de Roma que codificaban el procedimiento para solicitar la asociación o la adhesión a la Comunidad, esto es, el 237 y el 238, hacían alusión a condiciones políticas. En el caso del artículo 238, referente a la asociación, no se precisan las modalidades que ésta podría adquirir, limitándose a convenir que la CEE tiene la capacidad de firmar “acuerdos que creen una asociación”. Dicha asociación puede ser concluida no sólo con un estado tercero, sino también con una unión de estados o con una organización internacional. En la práctica, este artículo se aplicó en los primeros años en un sentido muy amplio, según dos concepciones de la asociación que, en realidad, no tenían mucho en común:

- Por un lado, se empleó para establecer uniones aduaneras con estados del área geográfica europea, cuya economía estuviera aún muy por debajo de los estándares comunitarios, pero que con el tiempo podrían ser integrados como miembros de pleno derecho. Dicho en otras palabras, se entendía la asociación como una etapa previa a la adhesión. Ésta es

¹⁰ GUIRAO, Fernando. “The Origins and Nature of the first Spanish Application to the European Economic Community” en AA.VV. *L’Union Européenne à l’aube d’un nouveau siècle*. Madrid: Euroius, 1997, p. 36.

¹¹ Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión de la CEE. *Échanges des pays de la CEE avec l’Espagne*. 19 de junio de 1961, Bruselas. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 3/1978 235/2.

¹² GUIRAO, Fernando. “«Solvitur Ambulando»: The place of the EEC in Spain’s foreign economic policy, 1957–1962” en DEIGHTON, Anne & MILWARD, Alan S. (ed.). *Widening, Deepening and Acceleration: The European Economic Community 1957–1963*. Bruselas: Bruylant, 1999, p. 347.

la noción aplicada a los acuerdos de asociación firmados con Grecia y Turquía en, respectivamente, julio de 1961 y septiembre de 1963, en los cuales se aludía a la adhesión como un objetivo explícito. Así consta, en efecto, en el artículo número 72 del acuerdo firmado con Grecia y en el artículo 28 del de Turquía.

- Por otro lado, se utilizó igualmente la etiqueta de la asociación para la creación de un nuevo espacio comercial con los países africanos y caribeños que acababan de acceder a la independencia (los ACP). Se trataba, en este caso, de una concepción que puede ser considerada como “postcolonial”, puesto que se pretendía reemplazar el antiguo marco colonial de subsidiaridad con respecto a las antiguas metrópolis por una nueva área de intercambio que siguiera beneficiando a Europa. Los países más interesados en este tipo de acuerdos fueron, obviamente, los tres estados miembros que entonces estaban perdiendo sus imperios coloniales, esto es, Bélgica, Países Bajos y, muy especialmente, Francia. No obstante, los tres estados restantes tuvieron que contribuir también a este proceso, según un principio de proporcionalidad¹³. Ésta es, en definitiva, la noción en la que se enmarcarían la Convención de Yaundé del 20 de julio de 1963 y los acuerdos suscritos con Nigeria (julio de 1966), Kenia, Uganda y Tanzania (julio de 1968), Túnez y Marruecos (marzo de 1969).

El gobierno español pretendía, claro está, obtener un acuerdo similar a los de Grecia y Turquía. Para ello, no dudó en beneficiarse de las limitaciones jurídicas del Tratado de Roma, haciendo hincapié recurrentemente en el hecho de que éste no contemplaba ningún *obstáculo* político para la asociación concebida como antesala de la adhesión. Esa razón motivó, por ejemplo, el envío en marzo de 1962 de sendos memorandos al gobierno italiano y al federal alemán, en los que se exponía lo siguiente:

«No existen argumentos que deriven del texto de los Tratados de Roma que obstaculicen jurídicamente la asociación de España a la C.E.E., asociación que, por lo demás, es considerada por los Españoles como una etapa en la vía de una adhesión ulterior como miembro de pleno derecho»¹⁴.

La solicitud española de febrero de 1962, la “carta Castiella”, llegó, además, en un momento en que las Comunidades esbozaban un primer debate acerca de si era necesario o no concretar una política de la integración. Más exactamente, este debate había sido iniciado en el marco de la Asamblea Parlamentaria Europea, donde se había aprobado, el 15 de

¹³ KOTTOS, Laura. *Europe et/ou Empire ? Un choix difficile à la veille du traité de Rome* [tesina]. Bruselas: IEE, ULB, 2008, pp. 38–67.

¹⁴ Memorándum enviado por el embajador español al Ministerio de Asuntos Exteriores de la RFA. 27 de marzo de 1962, Bonn. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 26/1969 13/1.

diciembre de 1961, un informe sobre los “aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación”, redactado por la Comisión Política de la Asamblea y conocido por el nombre de su patrocinador: Willi Birkelbach, diputado socialdemócrata del *Bundestag* de la República Federal Alemana y entonces portavoz del Grupo Socialista europeo¹⁵. El Informe Birkelbach aludía implícitamente a los países que habían presentado demandas de negociaciones en los meses anteriores, muy especialmente a la candidatura británica, rechazando toda visión eminentemente económica de las Comunidades Europeas. El Informe Birkelbach fue recibido con cierta frialdad tanto por parte del Consejo¹⁶ como de la Comisión¹⁷ y nunca contó con validez legal, en razón de la naturaleza únicamente consultativa del Parlamento en aquellos años. Sin embargo, se convertiría en un texto de referencia fundamental sobre la integración comunitaria durante los años siguientes.

Una vez recibida la carta Castiella, la Comisión y el Consejo trataron de eludir, en la medida de lo posible, pronunciarse con respecto a las aspiraciones españolas, si bien tal propósito resultaba, en verdad, difícil de realizar. En los días que siguieron a la recepción de la carta, los medios de comunicación europeos se hicieron eco de ella y se abrió el debate en la opinión pública de los estados miembros. Varias organizaciones de carácter transnacional comenzaron a inquietarse y se dirigieron incluso al Consejo y a la Comisión para reclamar garantías de que no se entablarían conversaciones con España: tal fue el caso de la confederación internacional de sindicatos socialistas, la CIOSL¹⁸. Pocas semanas más tarde, Willi Birkelbach envió una pregunta oral al Consejo y a la Comisión en nombre del Grupo Socialista del Parlamento Europeo, en la que interrogaba a ambas instituciones sobre la necesidad de tomar en consideración una «*solicitud que emana de un régimen cuya filosofía política y prácticas económicas están en completa oposición con las concepciones y las estructuras de las Comunidades Europeas*»¹⁹. En este contexto, se reunió el Consejo para definir una respuesta tanto a la carta Castiella como a la pregunta planteada por Birkelbach desde su escaño de eurodiputado. Durante la reunión, varios representantes, entre ellos el

¹⁵ BIRKELBACH, Willi. “Rapport fait au nom de la commission politique sur les aspects politiques et institutionnels de l’adhésion ou de l’association à la Communauté”. *Assemblée parlementaire européenne, Documents de séance (1961–1962)*, documento n° 122, 15 de enero de 1962.

¹⁶ *Réunion restreinte à l’occasion de la 61^e session du Conseil*. 5 de febrero de 1962, Bruselas. Archivo histórico del Consejo de la UE, CM2 1962–1.

¹⁷ *Procès Verbal spécial 182*. 21 de marzo de 1962, Bruselas. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 209.1980.

¹⁸ BUITER, Hans (secretario general de la CIOSL). Cartas a los presidentes de la Comisión y del Consejo de Ministros de la CEE. 12 de febrero de 1962, Bruselas. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 17/1969 13/1.

¹⁹ *Parlement européen. Débats, compte rendu in extenso des séances*, VIII/62, n° 56. Estrasburgo, sesión del 29 de marzo de 1962, p. 81.

presidente de turno del Consejo, Maurice Couve de Murville, constataron que la solicitud española provocaba «*dificultades especiales*» en la Comunidad, ya que «*conllevaba para cada Gobierno una serie de problemas importantes, sobre todo en el campo de la política interior*». Por eso, se acabó optando por enviar al gobierno español un simple acuse de recibo. Por su parte, a Birkelbach, se le contestó en términos no muy distintos, diciendo que no se había «*podido examinar el problema en su fondo*»²⁰.

Así pues, comenzaban a vislumbrarse dos posturas determinadas con respecto a la cuestión española en el seno del Consejo de Ministros de la CEE: una más condescendiente, partidaria de una integración progresiva de España en las Comunidades, encarnada por las delegaciones francesa y federal alemana; y otra más exigente con respecto al tipo de negociaciones que podrían llevarse a cabo con España, encarnada por los representantes de los tres del Benelux y de Italia. En realidad, ninguna de las delegaciones se opuso frontalmente a la apertura de negociaciones con el gobierno franquista, como pedía una parte significativa de la sociedad civil europea, ni llegó a interponer un veto explícito al tipo de acuerdo que podría negociarse con los españoles, si bien en la práctica acabaría descartándose que éste fuera de asociación. La mayor o menor transigencia de cada delegación con respecto a las aspiraciones españolas estuvo condicionada por la imagen de la España franquista en la opinión pública de sus respectivos países, así como por el impacto de ésta en la vida parlamentaria de los mismos y, por ende, en la configuración de alianzas y coaliciones gubernamentales.

Las posturas a favor o en contra de la solicitud española de 1962 reflejan, en efecto, una percepción más antigua, forjada en la postguerra de la IIª Guerra Mundial. Según ésta, la creación de un espacio democrático *ex novo*, sobre la base de los regímenes dictatoriales previos a la Guerra, no era posible en España, contrariamente a cuanto había sucedido en la Europa liberada, a causa de la pervivencia del régimen filo-fascista que había ganado la Guerra Civil en 1939. De ese modo, los detractores de la solicitud española querían recordar la vigencia de este principio veinte años después del fin de la guerra, mientras que sus defensores pretendían matizarlo, incluso impugnarlo, partiendo de la idea de que la vía reformista emprendida por el gobierno franquista a finales de los 50 contenía potencialmente el germen de una democratización del sistema desde su interior. Para éstos últimos, existía asimismo un factor importante que justificaría el acercamiento hacia el régimen franquista: la España en desarrollo se estaba convirtiendo en un mercado cada vez más interesante para las inversiones y el comercio europeos.

²⁰ Réunion restreinte à l'occasion de la 63^e session du Conseil. 5-7 de marzo de 1962, Bruselas. Archivo histórico del Consejo de la UE, CM2 1962-6/ac-b.

Los principales valedores de la solicitud española en el seno de la CEE fueron, así pues, los representantes de Francia y de la RFA²¹. Ambos países coincidían en ser aquellos miembros de los Seis que poseían mayores intereses económicos en España. Ambos eran los dos únicos estados de la CEE cuyos gobiernos mantenían una postura más o menos homogénea con respecto a las relaciones que podían desarrollarse con la España franquista, tanto en el plano bilateral como en el multilateral. Incluso en la RFA, donde el SPD mantenía una actitud de hostilidad de principio hacia la España franquista, los socialdemócratas acabaron asumiendo una política más pragmática con respecto a la solicitud de negociaciones con la CEE, siguiendo la línea del gobierno federal²², acentuada tras su entrada en éste, en la gran coalición presidida por Kiesinger, en diciembre de 1966.

En cambio, en los cuatro gobiernos restantes, la actitud con respecto a la solicitud española estuvo condicionada por los equilibrios de poder en la formación de gobiernos y de mayorías parlamentarias. En los Países Bajos, el 20 de junio de 1962, los Estados Generales aprobaron, por 88 votos contra 41, una moción del grupo socialista que instaba al gobierno de aquel momento, una coalición de partidos cristianos y liberales presidida por Jan De Quay, a imponer su veto a una hipotética adhesión de España a la CEE. Se trataba de una iniciativa en respuesta a las medidas represivas que el gobierno de Madrid había llevado a cabo en contra de los asistentes al Congreso de Múnich unas semanas antes. No obstante, el ministro de Asuntos Exteriores, el católico popular Joseph Luns, representante del país en el Consejo de la CEE, se había opuesto a dicha moción²³. En Bélgica, en marzo de 1964, la votación en el Senado del presupuesto del Ministerio de Asuntos Exteriores, dirigido a la sazón por Paul-Henri Spaak, acabó convirtiéndose en una discusión acerca de la solicitud española. Buena parte de los senadores socialistas, compañeros de partido del propio ministro, exigieron a éste explicaciones por la política llevada a cabo por Bélgica a este respecto y Spaak tuvo que dar garantías de que no se aceptaría una asociación de pleno derecho de España a la CEE²⁴. En Luxemburgo, el presidente del partido socialista POSL, Henry Cravatte, dirigió una carta con fecha de 17 de enero de 1963 al ministro de Asuntos Exteriores, el liberal Eugène Schaus, reclamando al gobierno que se opusiera *«a toda decisión que permitiera a las Autoridades madrileñas hacer creer a la opinión pública que la España franquista ha entrado por fin en*

²¹ ASCHMANN, Birgit. "The Reliable Ally: Germany supports Spain's European Integration Efforts, 1957-67". *Journal of European Integration History*, vol. 7, n° 1, 2001, 37-51.

²² MUÑOZ SÁNCHEZ, Antonio. "La Fundación Ebert y el socialismo español de la dictadura a la democracia". *Cuadernos de Historia Contemporánea*, n° 29, 2007, p. 259.

²³ "Pays-Bas. Les députés contre l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun". *Le Monde*, 21 de junio de 1962, 8; "Les socialistes hollandais approuvés par la Chambre : Le Marché Commun ne peut admettre Franco". *Le Matin*, 20 de junio de 1962, 5.

²⁴ *Sénat. Annales Parlementaires, sessions 1963-64*, t. II, n° 40. Bruselas: sesiones del 4 y 5 de marzo de 1964.

el engranaje de las negociaciones [con la CEE]»²⁵. Poco después, el propio Cravatte y otros socialistas entrarían en el gobierno, en julio de 1964. Finalmente, en Italia el presidente del PSI, Pietro Nenni, se había comprometido por carta, en enero de 1963, ante Enric Adroher Gironella, presidente del Consejo Federal Español del Movimiento Europeo (CFEME) exiliado en París, a que su partido se opondría a una asociación de España a la CEE²⁶. Cuando el PSI entró en el gobierno en la coalición de centro-izquierda presidida por Aldo Moro, en diciembre de 1963, la postura de los representantes italianos en el Consejo de la CEE cambió efectivamente: éstos empezaron a exhortar a sus homólogos a concretar una política comunitaria de la asociación. Las reclamaciones italianas se materializaron en un memorándum firmado por Giuseppe Saragat, jefe de filas del Partido Socialdemócrata Italiano (PSDI)²⁷, el cual puede ser considerado hoy en día como el primer intento de formalización de la política exterior de la CEE proveniente directamente del Consejo, pese a que no prosperó legalmente.

El debate en torno a la solicitud española llegó también al Consejo de Europa, cuya Asamblea Parlamentaria debatió sobre las demandas de negociación llegadas hasta aquel momento a la CEE, en mayo de 1962. El Consejo de Europa poseía entonces cierta capacidad de influencia sobre la CEE y la EFTA, dado que la mayor parte de los estados miembros de ambas organizaciones contaban con representación en él y puesto que aún desempeñaba ciertas funciones políticas que más tarde irían asumiendo las Comunidades Europeas. Así se explica que el informe general sobre la política del Consejo de Europa de mayo de 1962 se centrara en las solicitudes recibidas por la CEE. Dicho informe fue redactado por el diputado conservador del Reino Unido Maurice Macmillan, hijo del *Premier* británico. En él, se concedía un espacio importante a la solicitud enviada por España, país que entonces no pertenecía, por razones políticas evidentes, al Consejo de Europa. A decir verdad, se hablaba de ésta en términos más bien benévolos:

«Si incluso en teoría, el régimen español no tiene nada de una democracia parlamentaria, es, al menos teóricamente, susceptible de ser adaptado para cumplir funciones similares. (...) Otros Estados europeos, miembros de la Comunidad y deseosos de ser admitidos en ella, debieron silenciar en el pasado los métodos democráticos durante períodos de crisis, y pueden ser llamados a hacerlo de nuevo en

²⁵ CRAVATTE, Henry & GEORGES, Fernand. Carta a Eugène Schaus. 17 de enero de 1963, Estrasburgo. Archivo del CFEME, Fondo Gironella, caja 1.

²⁶ NENNI, Pietro. Carta a Enric Adroher Gironella. 18 de enero de 1963, Roma. Archivo del CFEME, Fondo Gironella, caja 1.

²⁷ *Compte rendu de la 298^e réunion du COREPER*. 4–5 de mayo de 1962, Bruselas. Archivo histórico del Consejo de la UE, CM2 1964–173/ad–a.

*circunstancias análogas – sin que, verosíblemente, su posición en la Comunidad se vea comprometida. (...) Teniendo en cuenta todas estas consideraciones, espero que la Asamblea admita, por imposible que sea toda forma estrecha de cooperación política, que cierta forma de asociación entre España y la Comunidad Económica Europea es deseable.»*²⁸

El Informe Macmillan suscitó protestas sonadas en las filas de los diputados socialistas y laboristas, que incluso trataron de interponer un proyecto de enmienda. No obstante, el texto del Informe fue aprobado tal y como fue redactado.

A comienzos de 1964, una vez que pareció haberse calmado la crisis derivada del primer veto del general De Gaulle a la candidatura británica, las autoridades españolas decidieron insistir en su solicitud. Con este fin, enviaron, el 14 de febrero de 1964, un recordatorio de la carta de febrero de 1962, firmado en esta ocasión por el embajador ante la CEE, el conde de Casa Miranda²⁹. Algunas semanas después, el Consejo se reunió finalmente para debatir en torno a la candidatura española, en una sesión a puerta cerrada dedicada exclusivamente a ésta, celebrada el 25 de marzo de 1964. La línea de actuación general que surgiría de esta reunión fue ya enunciada por Couve de Murville al inicio de la misma, al proponer la apertura de negociaciones exploratorias con España, aunque evitando *«toda toma de posición categórica»* con el fin de preservar los intereses de cada estado. El representante permanente italiano, Antonio Venturini, insistió en la necesidad de definir una política de la asociación antes de entablar conversaciones con España, a lo que fue respondido por el representante alemán, Rolf Lahr, secretario de estado de Asuntos Exteriores en su país, que la falta de precisión del tratado de Roma era una *«ventaja»*. Walter Hallstein, presente en la reunión en calidad de presidente de la Comisión, señaló que en las circunstancias de aquel momento, era imposible que la CEE fijara una doctrina de la asociación, afirmando que el Informe Birkelbach era un excelente documento de referencia en ese sentido. Por otro lado, Lahr alegó, en favor de la candidatura española, que el proceso de liberación que se había puesto en marcha en España iba en sentido tanto económico como político y le permitiría probablemente reunir en cierto tiempo todas las características de un estado miembro. Spaak, entonces presidente de turno del Consejo, añadió que era preciso eludir una *«polémica en materia de doctrina política»* y que, por tanto, debía rechazarse una asociación como etapa previa a la adhesión. Por su parte,

²⁸ MACMILLAN, Maurice. “Rapport sur la politique générale du Conseil de l’Europe avec un mémorandum sur les aspects juridiques de la neutralité” en *Assemblée Consultative, Quatorzième session ordinaire (Première partie) 15–18 mai 1962, Documents de séance*, t. II, doc. 1420. Estrasburgo: Consejo de Europa, 9 de mayo de 1962, pp. 12–14.

²⁹ Conde de CASA MIRANDA. Carta a Paul Henri Spaak, presidente de turno del Consejo de Ministros de la CEE. 14 de febrero de 1964, Bruselas. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 17/1969 13/1.

Leo de Block, secretario de Estado de los Países Bajos, anunció que su gobierno no se opondría a la apertura de conversaciones siempre y cuando se descartara de principio la asociación. En definitiva, resultó imposible alcanzar un consenso, salvo en un punto: la apertura de conversaciones exploratorias con España, en lo cual todas las delegaciones se mostraron de acuerdo³⁰. Por eso, a comienzos de junio de 1964, el Consejo aprobó anunciar al gobierno español la apertura de dichas conversaciones. De los tres borradores que para ello presentó Spaak, finalmente se optó por el más sucinto, en el que, al contrario de los otros dos, no se descartaba explícitamente el fin de la asociación, sino que tan sólo se indicaba que el objeto de las conversaciones sería «*examinar los problemas económicos que plantea a España el desarrollo de la C.E.E. y buscar las soluciones apropiadas*»³¹.

De ese modo, las conversaciones exploratorias entre la Comisión y la delegación española fueron inauguradas el 9 de diciembre de 1964 sin haberse fijado el tipo de acuerdo que se pretendía negociar. Aun así, cada vez resultaba más evidente que éste no sería de asociación. Durante estas conversaciones, que se prolongarían hasta julio de 1966, ya que se vieron interrumpidas por la crisis de la Silla Vacía, el representante de la CEE, Jean Rey, se dio pronto cuenta de que no iba a ser difícil convencer a los representantes españoles de renunciar a la asociación. El gobierno franquista buscaba, en el fondo, un acuerdo comercial que fuera lo más ventajoso posible y aspiraba, ante todo, a la creación de una zona de libre intercambio con la CEE o de un espacio similar. Pero no era tajante en cuanto a las modalidades. Por eso, Rey sugirió en sus conclusiones la negociación de un acuerdo en dos etapas, cuya naturaleza no se atrevió a formular, dejando esta decisión en manos del Consejo³².

Las características finales del acuerdo español fueron determinadas, pues, en el seno del Consejo. De ellas se hizo cargo el grupo especial “España”, creado en el COREPER en enero de 1967, el cual transmitió sus conclusiones al Consejo a finales de junio de 1967: el acuerdo final habría de tener rango de “acuerdo preferencial”, estaría estructurado en dos fases y se insertaría en la política general mediterránea de la CEE³³. La fórmula del “acuerdo preferencial” no aparecía en el Tratado de Roma, sino que se tomó prestada a los usos del comercio internacional a fin de hallar una solución intermedia, que fuera algo más que un simple acuerdo comercial tal como estipulaba el artículo 113 del Tratado, sin llegar a ser un

³⁰ *Réunion restreinte à l'occasion de la 128^e session du Conseil*. 25 de marzo de 1964, Bruselas. Archivo histórico del Consejo de la UE, CM2 1964-25/ac-a.

³¹ *Réunion restreinte à l'occasion de la 134^e session du Conseil*. 1-3 de junio de 1964, Bruselas. Archivo histórico del Consejo de la UE, CM2 1964-46/ac-a.

³² REY, Jean. *Rapport de la Commission au Conseil sur les Conversations Exploratoires avec l'Espagne*. 23 de noviembre de 1966, Bruselas. Archivo histórico de la Comisión Europea, BAC 17/1969 14/2.

³³ *Réunion restreinte à l'occasion de la 224^e session du Conseil*. 26-27 de junio de 1967, Bruselas. Archivo histórico del Consejo de la UE, CM2 1967-48, 1/ab.

acuerdo de asociación según el artículo 238. En realidad, la argucia jurídica apenas engañaba a nadie: en el informe anual del Partido Socialista Belga sobre los problemas de la CEE, por ejemplo, se calificaba ésta de «*un acuerdo de asociación mal disfrazado*»³⁴. Con el tiempo, el Acuerdo Preferencial con España, que aún sería objeto de una renegociación fallida a principios de los 70, resultaría ser el marco jurídico de las relaciones entre las Comunidades Europeas y España durante mucho tiempo, concretamente hasta la adhesión en 1986.

Por su parte, la fórmula del “acuerdo preferencial” sirvió a la CEE para establecer relaciones con países con los que pretendía mantener relaciones comerciales fluidas, pero que planteaban problemas a los estados miembros desde un punto de vista político. Los primeros casos en que esta fórmula se aplicó fueron el acuerdo con España y otro similar con Israel, ambos negociados a la par durante su fase final y los dos firmados el mismo día: el 29 de junio de 1970. En el caso de Israel, el gobierno francés impuso su veto a la asociación como consecuencia de la Guerra de los Seis Días, en junio de 1967. En los años 70, se emplearon fórmulas de acuerdo parecidas, no siempre con la etiqueta de “preferencial”, pero con un tratamiento especial similar al empleado en el caso español, que permitieron a la CEE firmar acuerdos con otros estados europeos que, pese a ser antiguos candidatos, presentaban problemas considerables de tipo geopolítico: Suiza, Austria y Suecia (1972), Islandia y Portugal (también en 1972), Finlandia y Noruega (1973)³⁵. La condición de “asociación” sería asimismo restringida altamente durante los 70, siendo aplicada sólo en dos acuerdos inspirados por los de Grecia y Turquía: Malta en diciembre de 1970 y Chipre en diciembre de 1972. El golpe de los coroneles en Atenas, el 21 de abril de 1967, había demostrado los inconvenientes políticos de la asociación y había colocado sobre la mesa, una vez más, el debate en torno a la condicionalidad. Además, la CEE procedía en aquellos años al desmantelamiento de la concepción de la asociación que aquí ha sido caracterizada como “postcolonial”, la cual sería sustituida en los años 70 por la noción más moderna de “cooperación”, tal como se vería reflejado en la conclusión de nuevos acuerdos con Líbano, Egipto, Argelia, Marruecos, Túnez, Brasil y los estados ACP.

³⁴ Informe del *Bureau politique* del Partido Socialista Belga sobre los problemas de las Comunidades Europeas. Diciembre de 1967, [Bruselas]. Archivo del AMSAB-ISG (Gante), Fondo Hendrik Fayat, caja 332.

³⁵ TOVIAS, Alfred. *Théorie et pratique des accords commerciaux préférentiels. Application au régime des échanges entre l'Espagne et la CEE*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1974.